Améliorer le revenu des personnes et des familles...
Le choix d'un meilleur avenir
auquel le Comité consultatif croit toujours

Réaction du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
au rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale :

Améliorer la situation économique des personnes :
un engagement continu

1er novembre 2011

Comité consultatif
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale
Québec

Ce document a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa réunion du 1er novembre 2011.

Il a été préparé sous la responsabilité d'un groupe de travail du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale formé de :

Anne-Marie Rodrigues, présidente du groupe de travail
Michel Bellemare
Danielle Fournier
Jeanne Lavoie

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
425, rue Saint-Amable, bureau RC 145
Québec (Québec) G1R 4Z1
Téléphone : 418 646-0425, poste 89866
Télécopieur : 418 643-6623
Courriel : infocclp@mess.gouv.qc.ca
Internet : www.cclp.gouv.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE PAR INTÉRIM 5

MISE EN CONTEXTE 7

Rappel du mandat du Comité consultatif 7

Rappel de l'obligation du ministre responsable de l'application de la Loi 7

Principes qui ont sous-tendu la démarche du Comité consultatif 8

Résumé de l'avis du Comité consultatif 9

Les coûts de la pauvreté 10

Vers une meilleure redistribution de la richesse 11

RÉACTION DU COMITÉ CONSULTATIF AU RAPPORT MINISTÉRIEL 15

Quelques commentaires généraux 16

Commentaires plus spécifiques selon les buts visés par l'orientation de la Loi qui a trait au renforcement du filet de sécurité sociale et économique 18

REHAUSSER LE REVENU ACCORDÉ AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES EN SITUATION DE PAUVRETÉ 18

Une cible minimale à atteindre 19

Quelques constats : Situation des personnes seules 20

Les couples sans enfants 22

FAVORISER LE MAINTIEN OU L'INTÉGRATION EN EMPLOI DES TRAVAILLEURS À FAIBLES REVENUS 22

La question de l'« incitation » au travail 24

RENDRE ACCESSIBLES DES SERVICES EN MATIÈRE DE SANTÉ, DE SERVICES SOCIAUX ET D'ÉDUCATION 25

FAVORISER L'ACCÈS, EN TOUTE DIGNITÉ, À UN APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE SUFFISANT ET NUTRITIF 26

FAVORISER L'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT À UN PRIX ABORDABLE 28

CONCLUSION 31

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE PAR INTÉRIM

Depuis l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en 2002, de nombreuses mesures ont été mises en place et des améliorations bien réelles ont été apportées notamment à la situation des familles avec enfants. Force est d'admettre cependant qu'il reste encore bien des décisions à prendre et des actions à poser pour faire du Québec une société sans pauvreté.

En juin dernier, comme prévu à la Loi, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale déposait à l'Assemblée nationale un rapport présentant un état de situation sur les actions menées dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce rapport devait également comprendre des recommandations quant aux cibles de revenu et aux moyens pour les atteindre, et à une prestation minimale versée dans le cadre des programmes d'aide financière de dernier recours. L'état de situation attendu est bien là; par contre, le Comité a pu constater que le rapport ne propose pas de cibles à atteindre au cours des prochaines années pour les groupes qui ont moins bénéficié des gains réalisés. Il ne propose pas non plus de moyens concrets pour remédier à certaines situations qualifiées pourtant de préoccupantes, soit celle des personnes seules et des couples sans enfants.

L'objectif de la Loi est très clair, soit amener le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres. Pour atteindre cet objectif à l'échéance fixée par la Loi, c'est-à-dire 2013, il importe d'avoir des cibles et des engagements précis.

Deux ans et demi après le dépôt de son avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté, le Comité considère que sa proposition d'établir un soutien financier minimal basé sur la mesure du panier de consommation (MPC) est toujours légitime et pertinente. La mise en œuvre de ses recommandations permettrait de couvrir les besoins de base et serait une amélioration tangible des conditions de vie, surtout pour les personnes seules et les couples sans enfants.

Le Comité rappelle qu'il faut voir dans ces propositions une première étape qui ne ferait pas nécessairement en sorte que toutes les personnes puissent sortir de la pauvreté. Cependant, cette première étape est essentielle et elle permettrait d'atténuer la gravité de la pauvreté. Il s'agit, selon le Comité, d'un minimum au-dessous duquel la dignité et la santé des personnes sont mises en péril.

Dans la Loi, par *pauvreté*, on entend **« la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société »**. Peut-on sérieusement croire qu'une personne prestataire de l'aide sociale disposant d'un revenu annuel de moins de 8 000 $ par année possède réellement les ressources, les moyens, les choix et le pouvoir dont il est ici question?

La vulnérabilité plus grande des personnes seules n'est plus à démontrer. Vivre seul peut représenter en soi une cause et un facteur aggravant de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Au Québec, selon les dernières données disponibles, les personnes seules représentent près de 50 % de celles qui vivent sous le seuil de faible revenu[1]. Les personnes seules constituent également l'immense majorité des prestataires de l'assistance sociale, ce qui peut constituer un indice des difficultés plus grandes qu'éprouvent ces personnes pour améliorer leur sort.

---

1. *Le faible revenu au Québec : un état de situation*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2008, p. 19.

Le titre du deuxième plan d'action gouvernemental, Plan d'action pour la **solidarité** et l'**inclusion sociale**, est en lui-même explicite. Il faut **donner aux personnes les moyens permettant cette inclusion** et continuer de **travailler solidairement** pour préserver les acquis de notre société qui se veut juste et égalitaire.

Selon le Comité, les personnes doivent être en mesure de faire leurs propres choix, en ayant les moyens de ces choix. **La réflexion doit se situer dans une perspective de droits**. Droit par exemple à un logement décent qui n'accapare pas une part trop importante du revenu, nuisant ainsi à la satisfaction des autres besoins de base. Droit aussi à la sécurité alimentaire : est-il normal de devoir recourir aux banques alimentaires, de ne pouvoir choisir ce que l'on mange? Droit à la fierté : ne pas porter uniquement des vêtements usagés que l'on vous donne. Droit de pouvoir se déplacer pour avoir accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services d'emploi, à des loisirs, à des milieux où l'on souhaite s'impliquer. Droit, en fait, de vivre dans la dignité et d'exercer son statut de citoyenne et de citoyen à part entière.

L'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté est cruciale pour le développement du Québec. **La société québécoise n'a pas les moyens de ne pas continuer de lutter contre la pauvreté; les coûts tant humains que financiers en sont trop élevés**. N'oublions pas que les retombées d'une société plus juste et égalitaire sont bénéfiques pour l'ensemble des citoyennes et des citoyens.

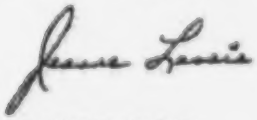
Par ailleurs, le travail du Comité se poursuit dans le but de faire avancer la cause des personnes en situation de pauvreté et de proposer des moyens pour y arriver. Il apparaît qu'une augmentation significative de leur niveau de vie ne pourra être réalisée qu'en révisant la fiscalité. Par exemple, seules des mesures fiscales plus généreuses à leur égard permettraient d'améliorer de façon significative le revenu des personnes seules et des couples sans enfants en situation de pauvreté, comme cela a été fait pour les familles avec enfants.

Dans sa planification 2010-2013, le Comité a prévu des travaux sur le sujet de la fiscalité. Dans le même ordre d'idées, le Comité soumettra au cours de la prochaine année des recommandations à la ministre en ce qui concerne l'emploi comme moyen de lutter contre la pauvreté.

Le Comité est disposé à travailler en collaboration avec les instances gouvernementales et les autres partenaires socio-économiques afin de trouver les meilleurs moyens de poursuivre l'amélioration de la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté. Il est également d'avis qu'un large débat public devrait être engagé sur la question de la lutte contre la pauvreté. Ce débat devrait non seulement s'attarder aux moyens pour réduire la pauvreté, mais également aux causes de cette pauvreté et aux moyens pour la prévenir.

Le Comité continue de croire qu'un Québec sans pauvreté est possible, un Québec où **collectivement plus riches de moins de pauvreté nous serons vraiment mieux.**

La présidente par intérim,



JEANNE LAVOIE

MISE EN CONTEXTE

L'avis portant sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles transmis en mars 2009 par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et ministre responsable de l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, répondait à un mandat confié au Comité par la Loi elle-même. Il s'inscrivait donc dans les valeurs, les orientations et les buts de cette Loi qui a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec, en 2002.

Rappel du mandat du Comité consultatif

Le mandat confié au Comité est libellé comme suit à l'article 59 de la Loi :

> « Le Comité consultatif doit, avant le 17 octobre 2007, soumettre au ministre, en tenant compte notamment des indicateurs proposés par l'Observatoire, un avis et des recommandations portant sur **des cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté.**
>
> « Le Comité consultatif doit également, avant cette date, soumettre au ministre un avis et des recommandations portant sur **une prestation minimale versée dans le cadre d'un programme d'aide financière de dernier recours établi en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1).** » (Le gras n'est pas dans la loi.)

Ce n'est finalement que le 12 mars 2009 que l'avis du Comité a pu être transmis au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad. Ce report était dû au retard dans le démarrage des travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, mis sur pied en lieu et place de l'Observatoire prévu à la Loi.

Rappel de l'obligation du ministre responsable de l'application de la Loi

Pour sa part, selon l'article 60 de cette même Loi, le ministre responsable de l'application de la Loi devait, au plus tard un an après réception de l'avis du Comité consultatif et en tenant compte des avis et des recommandations du Comité, présenter au gouvernement un rapport et des recommandations portant sur les matières visées à l'article 59, c'est-à-dire :

- des cibles de revenu ainsi que les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté;
- une prestation minimale pour les programmes d'aide financière de dernier recours.

Ce rapport devait également présenter un état de situation sur les actions menées dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que sur les résultats obtenus.

Le 8 juin 2011, la ministre, madame Julie Boulet, déposait à l'Assemblée nationale son rapport intitulé *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu.*

Principes qui ont sous-tendu la démarche du Comité consultatif

Pendant plus de deux ans, les membres du Comité ont réfléchi, échangé, consulté des personnes provenant de différents milieux afin de remplir leur mandat et d'élaborer les recommandations qui, tout en étant réalistes, étaient susceptibles d'avoir le plus de répercussions pour améliorer les conditions de vie des personnes et des familles en situation de pauvreté. D'entrée de jeu, le Comité réitère les principes qui ont guidé l'ensemble de ses travaux et sur lesquels s'appuient les recommandations mises de l'avant dans son avis. Voici ces principes :

- Il faut assurer un minimum de revenu afin que toutes et tous aient accès aux biens et services nécessaires pour **satisfaire leurs besoins de base**, dans le respect de leurs droits et de leur dignité, et puissent jouir d'un statut de citoyennes et citoyens à part entière.

- La **reconnaissance de la contribution citoyenne** doit se situer dans une vision qui dépasse la conception traditionnelle du travail et inclure la reconnaissance des multiples rôles que peut remplir un individu dans une société, notamment l'éducation des enfants, l'aide à un proche et le bénévolat au sein d'une communauté. Il ne faut surtout pas associer le droit à un revenu décent au seul fait d'occuper un emploi rémunéré.

- **Travailler doit permettre de sortir de la pauvreté.** L'incitation au travail doit s'inscrire dans une approche qui fait en sorte qu'**une personne soit encouragée à augmenter son effort de travail en rendant le travail plus payant plutôt qu'en limitant l'aide financière accessible aux personnes sans emploi**, privant ainsi ces dernières des ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins de base. La « désincitation » au travail n'est pas, selon le Comité, d'abord due à une aide trop généreuse, mais plutôt aux avantages trop faibles, pour plusieurs personnes, d'occuper un emploi.

- Les **personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à vouloir agir pour transformer leur situation et celle des leurs**. Elles connaissent leurs besoins et les obstacles auxquels elles ont à faire face; il faut les écouter davantage et leur fournir le soutien requis.

- **La lutte contre la pauvreté est un projet de société**. Une volonté collective de poursuivre les efforts est essentielle : les conséquences et les coûts de cette pauvreté nous touchent toutes et tous et nous sommes toutes et tous concernés par les solutions à mettre de l'avant, dont, en premier lieu, changer nos regards et surmonter nos préjugés.

- **Prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques sont au cœur même du développement durable**, comme le sont l'efficience économique et la participation citoyenne. Dans cette optique, une amélioration tangible de la situation des personnes les plus vulnérables est incontournable.

- Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue **l'une des stratégies les plus efficaces pour relever nos défis de société** (équité entre les groupes sociaux et cohésion sociale, défi démographique, coûts de santé, répercussions des changements familiaux, développement local, etc.).

À la lumière de ces principes, le Comité consultatif a construit ses propositions autour de trois grands objectifs :

1. Permettre à toutes et à tous d'avoir accès aux biens et services nécessaires pour satisfaire leurs besoins de base;

2. Favoriser l'intégration économique et sociale des personnes;

3. Faire en sorte que les personnes qui travaillent soient en mesure de disposer d'un revenu permettant d'échapper à la pauvreté.

Résumé de l'avis du Comité consultatif

La proposition du Comité consultatif sur la question des cibles d'amélioration du revenu et des moyens pour les atteindre vise à :

- majorer le revenu des personnes sans augmenter le taux d'assistance sociale afin de prévenir les effets pervers que peut avoir un tel régime;
- compléter le revenu grâce à des crédits d'impôt remboursables;
- favoriser la transition vers l'autonomie en maintenant ces crédits après le seuil de sortie de l'aide de dernier recours.

Cette proposition permet en outre :

- de s'ajuster aux brusques changements de situation des personnes (p. ex. : congédiement, sortie de prison, etc.);
- d'améliorer de façon substantielle le revenu des plus pauvres à moindre coût;
- de tenir compte des besoins particuliers (incapacités).

Afin que le minimum qu'il propose ne soit pas compromis par l'augmentation des coûts, le Comité propose de plus que ce soutien minimal garanti soit indexé annuellement, selon l'augmentation du coût du panier de biens et services qu'il vise à couvrir. Cela protégerait les plus pauvres contre les hausses de prix des biens et services essentiels. De plus, si la part des parents pour les services de garde était augmentée, il faudrait prendre cette situation en compte dans le soutien financier minimal.

Ce revenu minimal vise à garantir aux personnes les ressources nécessaires à leur intégration sociale afin de leur permettre d'acquérir et de maintenir leur autonomie économique ainsi que de favoriser leur intégration et leur participation à la société.

Le Comité ne propose pas une majoration des prestations d'assistance sociale, mais plutôt la mise sur pied d'un régime de soutien intégré aux personnes et aux familles, sur le modèle du soutien intégré aux familles qui comprend des suppléments en dehors de la prestation d'assistance sociale. Ainsi, une personne seule, en plus de sa prestation, recevrait un montant à titre de soutien aux personnes à faible revenu. Ce montant lui permettrait, ajouté à sa prestation, de couvrir ses besoins de base. Il s'agirait d'un crédit d'impôt versé aux trois mois et ajusté en fonction des changements de situation de la personne.

Il est proposé, dans une première étape, que toutes et tous puissent bénéficier d'un revenu au moins égal à 80 % du seuil de revenu de référence établi par la MPC pour les municipalités québécoises de moins de 30 000 habitants. Pour les personnes travaillant 16 heures par semaine, en moyenne, au salaire minimum, il est proposé que leur revenu soit au moins égal à 100 % de ce seuil[2].

Plusieurs autres propositions sont également contenues dans l'avis du Comité, lesquelles seront examinées plus loin.

Tolérer la pauvreté et l'exclusion coûte cher à la société et la prive des talents et de la contribution des personnes qui sont laissées de côté. **En plus des économies, notamment en santé, que génère sans contredit l'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté, les dollars additionnels dont disposent éventuellement ces personnes sont tous réinvestis dans l'économie**.

Les coûts de la pauvreté

Selon une étude publiée en 2011 par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, malgré les progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté, il y avait encore au Québec, en 2008, quelque 726 000 personnes, dont 138 000 enfants, qui vivaient dans des ménages dont le revenu se situait en dessous du seuil de référence défini par la MPC. Il s'agit donc de personnes dont le revenu était insuffisant pour couvrir leurs besoins essentiels[3].

Pourtant, plusieurs études démontrent que la perpétuation de la pauvreté coûte beaucoup plus cher à la société qu'il n'en coûterait pour l'éradiquer. C'est pourquoi même un exercice aussi important que le retour à l'équilibre budgétaire ne doit pas compromettre les objectifs de réduction de la pauvreté et faire en sorte que soit remise à plus tard la mise en place de solutions durables en ce sens.

Un récent rapport du Conseil national du bien-être social affirme qu'au Canada, en 2007, le montant qu'il aurait fallu pour que tout le monde puisse être juste au-dessus du seuil de pauvreté[4] était de 12,3 milliards de dollars. Or, les coûts sociaux de la pauvreté sont bien plus élevés. Ainsi, en 2007, selon les estimations les plus prudentes, le total des coûts publics (directs[5] et indirects[6]) était au moins deux fois plus élevé que l'écart de pauvreté, c'est-à-dire qu'il s'élevait à 24 milliards de dollars, sans compter les 48,1 milliards de coûts privés que doivent assumer les Canadiennes et Canadiens à faible revenu[7].

---

2. Le Comité ne sait pas si ces montants peuvent s'appliquer aux communautés inuites ou des Premières Nations très isolées ou vivant dans le Nord. En effet, dans ces communautés, les coûts de transport, de logement et d'alimentation sont plus élevés qu'ailleurs et ne s'équilibrent pas, comme c'est le cas entre les régions métropolitaines et les régions rurales. Il faudra réaliser des études particulières pour établir les seuils acceptables pour ces territoires.
3. Athanase BARAYANDEMA et Guy FRECHET, *Les coûts de la pauvreté au Québec selon le modèle de Nathan Laurie*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2011, p. 1.
4. Seuil de faible revenu après impôt.
5. Entre autres, l'assistance sociale, les primes au travail, les services visant les personnes en situation de pauvreté.
6. Coûts notamment des services publics tels que le système de santé, les services sociaux, la justice, les services spécialisés en éducation, etc.
7. *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, Conseil national du bien-être social (CNBE), automne 2011, volume nº 130, (selon une étude réalisée pour l'Ontario Association of Food Banks), p. 51-52.

En appliquant la plus faible évaluation des coûts estimés de la pauvreté en Ontario présentée dans l'étude réalisée pour le compte de l'Ontario Association of Food Banks, soit des coûts équivalant à 5,5 % du PIB annuel de la province, ces coûts auraient représenté plus de 16 milliards de dollars au Québec en 2010[8]. L'étude du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion citée plus haut arrive à cette même conclusion[9].

Seulement en matière de santé et de services sociaux, il est reconnu qu'environ 20 % des coûts sont liés à la pauvreté et aux inégalités de santé qui en découlent, soit environ 6 milliards de dollars par année au Québec. Enfin, l'économiste Pierre Fortin a évalué le coût d'un seul décrocheur scolaire à quelque 500 000 dollars.

Citons un autre exemple qui va dans le même sens : il en coûte beaucoup moins cher d'assurer un logement et le soutien requis à une personne sans-abri que de lui fournir un refuge pour la nuit et les divers services requis par sa situation. Selon une enquête réalisée à Québec en 2006, il en coûtait 12 000 $ par année par personne itinérante stabilisée en logement, alors que les coûts s'élevaient à 24 500 $ pour une personne en situation d'itinérance[10].

On voit bien que, quel que soit l'exemple utilisé, les coûts liés à la perpétuation de la pauvreté sont beaucoup plus élevés que ce qu'il en coûterait pour l'éradiquer. Il y a ici place pour des choix politiques courageux et payants à long terme.

Étant donné leurs nombreuses retombées positives, tant pour les personnes que pour la société, il faudrait davantage considérer les fonds dédiés à la lutte contre la pauvreté comme des investissements que comme des dépenses. À moyen et long termes, il est rentable, à bien des égards, pour une société de réduire la pauvreté et les inégalités économiques et sociales, avec comme résultats, entre autres, une meilleure qualité de vie, une plus grande cohésion sociale, un sentiment de sécurité accru pour l'ensemble de la population et une réduction notamment des coûts reliés à la santé et aux services sociaux.

Vers une meilleure redistribution de la richesse

S'il est vrai que la société québécoise est l'une des plus égalitaires en Amérique du Nord, il n'en demeure pas moins qu'au cours des 30 dernières années, l'écart entre le revenu des plus riches et celui des plus pauvres s'est élargi.

---

8. Nathan LAURIE, *The Cost of Poverty : an Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario*, Ontario Association of Food Banks, November 2008, p. 4.

   (En 2010, le PIB du Québec aux prix de base était de 298 862 000 $, selon l'Institut de la statistique du Québec, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/compt_econm/pib_ra_2008-2010.htm, [page consultée le 24 octobre 2011].

9. Athanase BARAYANDEMA et Guy FRÉCHET, *Les coûts de la pauvreté au Québec selon le modèle de Nathan Laurie*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2011, p. VII.

10. Karina CÔTÉ, pour le compte de la Maison L'Auberivière, 2006.

Selon une étude portant sur la période 1976-2006, les inégalités ont crû au Québec au cours de ces 30 années malgré une situation plus équitable que dans le reste du Canada. L'écart de salaires entre les riches et le reste de la population était en 2006 à son maximum depuis 30 ans. Par contre, il apparaît que l'écart entre les riches et le reste de la population est beaucoup moins marqué lorsqu'on le mesure par rapport aux revenus après impôt, l'impôt et les transferts gouvernementaux jouant ici leur rôle redistributif[11]. Il s'agit d'un élément positif très important qui confirme qu'il est possible d'agir. Malheureusement, au cours des dernières années, les gouvernements ont eu tendance à réduire l'impôt sur le revenu des contribuables, réduisant d'autant la marge de manoeuvre nécessaire pour assurer la pérennité des programmes sociaux et l'amélioration du filet de sécurité sociale, voire son maintien.

Selon l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques, entre les années 2000 et 2008, les gouvernements successifs au Québec ont consenti des baisses d'impôts de 8 milliards 918 millions de dollars et des déductions fiscales diverses de 924 millions de dollars, pour un total de 9 milliards 842 millions de dollars[12]. Par comparaison avec ce chiffre, le Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPEE) a chiffré à 2,3 milliards le coût de deux propositions du Comité consultatif, soit celle d'un soutien financier minimal garantissant 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la MPC et celle, pour les personnes dont les revenus de travail équivalent à 16 heures par semaine, en moyenne, au salaire minimum, d'un soutien financier garantissant 100 % de ce seuil.

C'est probablement dans ces baisses d'impôt et ces déductions fiscales que s'est perdue la capacité de payer pour des services publics de qualité et qu'on a alors dû augmenter divers tarifs et taxes qui font très mal aux personnes et aux familles à faible ou moyen revenu. Par exemple :

- l'instauration de la contribution santé : 25 $ en 2010, 100 $ en 2011 et 200 $ en 2012;
- la hausse substantielle des frais de scolarité dès 2012;
- la hausse des tarifs d'électricité patrimoniale à compter de 2014;
- les hausses de la TVQ : 1 % en 2011 et 1 % en 2012.

Les baisses d'impôt consenties au cours des dernières années ont surtout favorisé les mieux nantis. Selon l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques, « les baisses d'impôt ont essentiellement deux carences majeures : elles bénéficient généralement de manière disproportionnée aux contribuables les plus fortunés et elles contribuent à une lente érosion du financement public des programmes sociaux »[13]. De plus, les baisses d'impôt ne peuvent profiter aux groupes plus vulnérables qui n'en paient pas ou en paient très peu.

Par ailleurs, pour en compenser les effets sur les recettes fiscales du gouvernement, une hausse des taxes et des tarifs suit généralement les réductions d'impôt, ce qui touche plus durement les personnes et les groupes plus vulnérables. Le moyen le plus équitable de répartir le fardeau du coût des services publics est, selon le Comité, l'amélioration de la fiscalité en la rendant plus équitable. Cependant, pour compenser la hausse constante des taxes et des tarifs des différents services ainsi que l'augmentation des prix des biens et services de base, il faut aussi mettre en place, en plus des mesures systématiques d'indexation des revenus et des transferts de l'aide sociale, des crédits d'impôt remboursables pour faire face à

---

11. Ève-Lyne COUTURIER et Bertrand SCHEPPER, *Qui s'enrichit, qui s'appauvrit 1976-2006*, Centre canadien de politiques alternatives et Institut de recherche et d'informations socio-économiques, s.d., p. 6 et 8.
12. Note socio-économique, *D'où vient la « crise » des finances publiques?*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, mars 2008, p. 6.
13. *Ibid.*, p. 6.

certaines situations particulières. Les crédits d'impôt remboursables, à l'inverse des crédits non remboursables, ont l'avantage de profiter également aux personnes à plus faible revenu qui ne paient aucun impôt.

Il y aurait lieu également de revoir les mesures de progressivité de l'impôt sur le revenu qui visent à assurer une certaine équité entre la contribution des mieux nantis et de ceux qui ont des revenus plus faibles.

Avant la réforme de la fiscalité de 1988, le régime d'imposition des particuliers au Québec comptait 16 taux d'imposition, allant de 13 % à 28 %. Après cette réforme, il n'est resté que 5 taux, s'échelonnant de 16 % à 24 % et après celle de 1998, leur nombre a été réduit à 3[14]. Ainsi, actuellement, ces taux s'échelonnent de 20 % à 24 %[15]. On peut constater que le taux d'imposition de la tranche de revenu la plus faible a augmenté, alors que celui de la tranche la plus élevée a baissé. Par ailleurs, à partir d'un revenu imposable de 78 120 $ (en 2011), il n'y a plus aucune progressivité[16].

Selon une étude que publie depuis une dizaine d'années le Centre québécois de formation en fiscalité, il subsiste encore, en 2010, « plusieurs situations où les taux implicites excèdent les 70 % et même 80 %. À l'occasion, ils se baladent dans les 90 % et dépassent même des 100 % »[17]. La même étude précise que le « taux d'impôt maximum des gens riches est légèrement supérieur à 48 % ». Les gens à faible revenu ou à revenu moyen supportent souvent une charge fiscale réelle beaucoup plus lourde que ceux à revenu élevé.

---

14. Gino LAMBERT, Sylvain CHARRON et Jean-Eddy PÉAN, *Le système fiscal québécois est-il vraiment progressiste?*, Chaire d'études socio-économiques, Université du Québec à Montréal, juin 2000.
15. Revenu Québec, http://www.revenuquebec.ca/fr/entreprise/retenues/methode_calcul/donnees_relatives.aspx [page consultée le 24 octobre 2011].
16. Idem.
17. Claude LAFERRIÈRE, avec la collaboration de Francis MONTREUIL, Centre québécois de formation en fiscalité, octobre 2010, p. 7.

RÉACTION DU COMITÉ CONSULTATIF AU RAPPORT MINISTÉRIEL

C'est à la lumière de la définition de la pauvreté contenue dans la Loi et des orientations que celle-ci propose qu'ont été élaborées les recommandations contenues dans l'avis du Comité consultatif sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté.

La Loi est articulée autour de cinq grandes orientations :

- prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes;
- **renforcer le filet de sécurité sociale et économique;**
- favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail;
- favoriser l'engagement de l'ensemble de la société;
- assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence de l'action.

L'avis du Comité consultatif sur les cibles d'amélioration du revenu se rattache plus précisément à la deuxième orientation, soit **le renforcement du filet de sécurité sociale et économique**. Les actions liées à cette orientation ont notamment **pour objet de** :

1. Rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels;

2. Favoriser le maintien ou l'intégration en emploi des travailleurs à faibles revenus, notamment par des suppléments à leurs revenus de travail;

3. Rendre accessibles des services en matière de santé, de services sociaux et d'éducation qui soient adaptés aux besoins spécifiques des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale;

4. Favoriser, pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable, de même qu'à une information simple et fiable qui leur permette de faire des choix alimentaires éclairés;

5. Favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri.

Étant donné que ces objectifs sont inscrits dans une Loi votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale qui proposait pour le Québec un projet ambitieux et mobilisateur, c'est **en relation avec ces objectifs** que sera présentée dans le présent document la réaction du Comité consultatif au rapport de la ministre responsable de l'application de cette Loi, **dans une perspective de recherche de dialogue** pour la mise en application de mesures concrètes visant à améliorer la situation des personnes en situation de pauvreté.

Les commentaires généraux du Comité consultatif sur le rapport ministériel sont présentés dans un **premier temps**. Dans un **deuxième temps**, les éléments de réaction sont structurés autour des objectifs dont il est fait mention plus haut.

Quelques commentaires généraux

Il est sans doute vrai, comme le mentionne le rapport de la ministre, qu'« on peut penser que le taux de faible revenu aurait évolué de façon plus préoccupante en 2008 si le Plan d'action gouvernemental n'avait pas été en place depuis 2004 ». Le Comité croit qu'il s'agit là d'une raison de plus pour continuer et même intensifier les investissements dans la lutte contre la pauvreté, surtout à l'aube possible d'un autre bouleversement économique.

Malheureusement, malgré le titre *Améliorer la situation économique des personnes, un engagement continu* , on ne retrouve pas d'engagement ferme dans ce rapport. De plus, bien qu'il soit affirmé dans l'introduction que le rapport comprend une réflexion sur des pistes à explorer au cours des prochaines années pour aller plus loin, encore là, il n'y a rien de clair ni de très exigeant pour le gouvernement sur une question pourtant si cruciale pour l'atteinte des objectifs de la Loi.

Il est par ailleurs dommage que l'analyse ne porte pas sur l'ensemble des recommandations du Comité, lesquelles forment un tout cohérent et, selon le Comité, indissociable. Ainsi, des propositions fort importantes ne sont pas considérées ou ne sont pas suffisamment traitées dans le rapport, soit :

- **La création d'un fonds d'indemnisation en assurance habitation** : cette mesure a été proposée parce que le système actuel fait en sorte que les personnes en situation de pauvreté ont très peu accès à l'assurance habitation, notamment à cause de la faiblesse de leurs revenus, mais surtout parce que les politiques de tarification des assureurs sont défavorables pour cette catégorie de la population, ce qui peut avoir des conséquences très néfastes sur la situation des personnes qui sont victimes d'un sinistre. Pour ce qui est du financement de ce fonds, il serait possible d'envisager une contribution des assureurs dans le cadre de leur responsabilité sociale à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce montant pourrait être associé à un crédit d'impôt.

- **Des recommandations spécifiques aux jeunes prestataires de l'assistance sociale** : pour tenir compte de la réalité et des besoins spécifiques des jeunes, le Comité consultatif recommande au gouvernement la mise en place de mesures particulières d'aide et d'accompagnement accessibles aux jeunes à partir de 14 ans. Ces mesures viseraient la qualification des jeunes et leur insertion socioprofessionnelle et citoyenne dans le respect de leurs aspirations et la reconnaissance de leur potentiel. Pour les jeunes âgés de 18 ans et plus, la participation donnerait droit à un soutien financier adapté. Une aide financière pourrait exceptionnellement être accordée à des jeunes âgés de moins de 18 ans lorsque requise pour favoriser leur inclusion. Il s'agit ici de faire de la prévention.

- **Les tests d'avoirs liquides** : le Comité propose d'abolir le premier test d'avoirs liquides qui fait en sorte qu'une personne, pour se qualifier à l'assistance sociale, doit posséder moins d'avoirs liquides que pendant qu'elle en reçoit. Cette situation appauvrit les personnes et les familles, et compromet leurs chances de s'en sortir.

- **L'abolition des catégories de prestataires de l'assistance sociale**. Selon le Comité, cette distinction entre les personnes ayant ou non des contraintes sévères à l'emploi contribue à nourrir bien des préjugés et résiste de moins en moins à l'analyse de l'évolution des caractéristiques des prestataires de l'aide sociale. Sans une aide importante pour les accompagner et sans des ressources leur permettant de sortir du cercle de la survie, de la perte de confiance et de la dépression, la grande majorité d'entre eux ne peuvent espérer intégrer le marché du travail ni améliorer leurs conditions de vie.

- **La compensation des déficiences fonctionnelles majeures et des troubles graves de santé mentale par des crédits d'impôt remboursables** équivalant aux besoins supplémentaires générés par ces contraintes.

  Les situations de handicap sont en elles-mêmes un facteur de risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Les personnes handicapées sont plus susceptibles de faire partie d'un ménage vivant sous le seuil de faible revenu; cette réalité touche le tiers d'entre elles, soit deux fois plus que la population en général[18].

  Il faut reconnaître que les personnes handicapées, à cause de leur incapacité, doivent dépenser plus que la moyenne des gens pour certains biens et services courants. Par exemple, elles doivent souvent se procurer un logement près des services, dont le loyer est plus élevé, ou payer des surprimes d'assurance. D'autres frais additionnels ont trait notamment à des dépenses relatives aux soins de santé non assurés, à la réadaptation, à l'aide à domicile, au répit ainsi qu'à l'adaptation du logement et du véhicule.

- **La révision des normes minimales de travail et l'instauration de mesures d'aide à l'emploi de très longue durée pour les personnes plus éloignées du marché du travail**. Ces deux éléments seront traités de façon plus approfondie dans un avis sur l'emploi que le Comité est présentement à élaborer.

- **La révision de la fiscalité** pour permettre une meilleure redistribution de la richesse et se donner une marge de manœuvre pour le maintien des programmes sociaux et la lutte contre la pauvreté. Il s'agit d'un autre dossier que le Comité entend documenter au cours des prochaines années.

- **Le développement de logements sociaux et communautaires** : les investissements dans le logement abordable[19] sont essentiels pour permettre aux personnes à faible revenu de satisfaire leurs besoins de base. Cela est encore plus criant pour les personnes seules. En effet, près de la moitié des ménages d'une seule personne consacrent 30 % ou plus de leurs revenus pour se loger. Sans logements abordables, ni les personnes seules à faible revenu, ni les familles avec ou sans enfants, ne peuvent espérer satisfaire leurs besoins de base.

Enfin, plusieurs constats du rapport ministériel semblent s'appuyer en bonne partie sur une étude économétrique réalisée à la demande du Ministère par le CIRPEE. Un rapport de ce type peut ouvrir la

---

18. *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité*, Office des personnes handicapées du Québec, p. 31 et 32.

19. Les frais d'un logement de qualité convenable ne doivent pas dépasser 30 % du revenu du ménage. On considère que les logements qui coûtent moins que ce plafond sont abordables : http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/faq/faq_002.cfm, [page consultée le 14 octobre 2011].

voie à des préjugés. En examinant une situation aussi complexe du seul point de vue économique, il est risqué d'omettre des éléments très importants qui interviennent tout autant, sinon plus, dans les choix des personnes, par exemple la réalisation de soi, la reconnaissance sociale, etc.

Commentaires plus spécifiques selon les buts visés par l'orientation de la Loi qui a trait au renforcement du filet de sécurité sociale et économique

1. **Rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels.**

En ce qui a trait à l'amélioration du revenu, plusieurs moyens ont été mis de l'avant et ont plus particulièrement permis d'améliorer la situation des familles avec enfants. On parle ici plus précisément du soutien aux enfants et de l'exemption partielle des revenus de pension alimentaire.

D'autres mesures très importantes ont également été mises en place, dont la hausse annuelle du salaire minimum depuis 2003, l'instauration du crédit d'impôt remboursable pour la solidarité, la pleine indexation de l'ensemble des prestations d'assistance sociale ainsi que l'instauration d'un barème plancher à l'aide financière de dernier recours.

Les progrès indéniables réalisés pour les familles avec enfants sont présentés dans le rapport de la ministre. On y admet que pour ces ménages, la cible de la MPC est pratiquement atteinte. Peut-on en déduire que l'on reconnaît que c'est une cible minimale à atteindre? Pourquoi alors ne pas aller dans le même sens et le reconnaître aussi pour les autres ménages, soit les personnes seules et les couples sans enfants?

La décision prise par le gouvernement d'indexer pleinement l'ensemble des prestations d'assistance sociale est sans contredit un pas important même si elle ne prévoyait pas de compensation rétroactive pour les pertes encourues durant les années de demi-indexation. Notons ici que le Comité avait demandé **une pleine indexation des prestations selon le coût des besoins de base que ces prestations sont censées couvrir**[20]. En effet, il est aisé de constater depuis au moins une décennie que le coût de certains biens de base (tels que le logement, l'alimentation, le transport, etc.) augmente plus rapidement que l'indice général des prix à la consommation utilisé actuellement pour indexer les prestations. À titre d'exemple, entre 2005 et 2010, le prix des aliments a augmenté de 15 % et l'indice général des prix à la consommation (sans l'alcool ni le tabac), de 9,7 %.

Depuis le 1er avril 2011, cette amélioration est inscrite dans le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles afin de rendre cette indexation annuelle automatique. Le Comité est d'avis que le principe de la pleine indexation doit être inscrit dans la Loi pour éviter qu'il ne soit remis en question selon la conjoncture économique.

---

20. Selon le *Manuel d'interprétation normative des programmes d'aide financière* du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, les besoins couverts par l'aide financière de dernier recours sont les suivants : l'alimentation, le logement, l'entretien ménager, les soins personnels, les communications, l'habillement, l'ameublement, le transport et les loisirs.

Selon le Conseil national du bien-être social, au Québec, le taux de suffisance des revenus de bien-être social est passé de 58 % en 2000 (selon la MPC) à 49 % en 2010, pour une personne seule sans contraintes à l'emploi. Cela représente en fait une diminution relative de la valeur de l'aide et, par conséquent, un appauvrissement significatif[21]. C'est particulièrement vrai pour les personnes seules qui, comme le reconnaît le rapport ministériel, ont vu leur pouvoir d'achat diminuer de 2,9 % entre 2003 et 2010.

Par ailleurs, comme il a déjà été mentionné, même si au Québec l'écart de salaires entre les riches et le reste de la population demeure inférieur à la moyenne canadienne, il n'en demeure pas moins qu'il se creuse et qu'il était, en 2006, à son maximum depuis trente ans. Au cours de cette période, c'est le quintile le plus riche de la population qui a bénéficié de la majorité des gains de revenus. Pour leur part, les plus pauvres ont vu se réduire leur part des gains[22].

Le nouveau crédit d'impôt pour la solidarité, annoncé dans le discours sur le budget de 2010-2011 du gouvernement du Québec, vise à atténuer les conséquences négatives des hausses de tarifs et de taxes pour les personnes à faible revenu. Quoiqu'il puisse s'agir d'un bon outil, on peut se demander s'il sera suffisant pour pallier toutes les hausses de taxes et de tarifs prévues, par exemple, la contribution santé, qui n'est pas modulée selon le revenu[23], et une hausse substantielle, à partir de 2014, du prix de l'électricité patrimoniale. Le crédit d'impôt pour la solidarité sera-t-il réajusté en conséquence, ou un autre mécanisme sera-t-il prévu afin de protéger les personnes à faible revenu?

Une cible minimale à atteindre

Pour le Comité, au cours de ses travaux d'analyse et des consultations menées auprès de différents milieux, il est vite devenu clair qu'une aide minimale doit assurer à chaque personne un revenu et l'accès aux services lui permettant de :

- se loger;
- s'alimenter;
- se vêtir;
- se déplacer;
- assurer ses soins personnels;
- avoir accès aux médicaments, à une assurance habitation, aux soins de santé et aux services éducatifs;
- et, dans le cas des familles avec enfants, avoir accès aux services de garde.

Qui pourrait nier qu'il s'agit là de biens et services de base? Et ceux-là ne comprennent pas le téléphone, les livres, l'accès à la culture, aux loisirs, etc., qui pourtant sont eux aussi essentiels à une pleine participation sociale. **L'atteinte de 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la MPC est réellement le strict minimum**, comme il a été démontré dans l'avis du Comité. Pour les personnes travaillant au moins 16 heures par semaine, en moyenne, au salaire minimum, la cible proposée est d'au

---

21. Conseil national du bien-être social, http://www.ncw.gc.ca/d.1tas.2t1@-fra.jsp?chrtid=2 [page consultée le 17 octobre 2011].
22. Ève-Lyne COUTURIER et Bertrand SCHEPPER, *Qui s'enrichit, qui s'appauvrit 1976-2006*, Centre canadien de politiques alternatives et Institut de recherche et d'informations socio-économiques, s.d., p. 5-6.
23. Le seuil d'exemption pour une personne seule, par exemple, est de 14 080 $. À partir de 14 081 $, la personne doit payer la contribution en entier, laquelle s'élèvera à 200 $ en 2012.

moins 100 % de la MPC. Le tableau qui suit illustre, pour différents types de ménage, les cibles à atteindre, ainsi que le revenu disponible actuel (en 2010) des prestataires de l'aide sociale et des travailleuses et travailleurs au salaire minimum (9,50 $ en 2010), selon que ces personnes travaillent 16 ou 35 heures par semaine.

REVENU DISPONIBLE SELON LE TYPE DE MÉNAGE ET LA CATÉGORIE DE REVENU 2010

Type de ménage	100 % MPC*	80 % MPC*	Aide sociale (sans contraintes)	Travail 16 h (9,50 $/heure)[24]	Travail 35 h (9,50 $/heure)
Personne seule	14 282 $	11 425 $	7 655 $	11 597 $	16 497 $
Couple sans enfants (un seul revenu)	20 197 $	16 158 $	11 729 $	16 512 $	20 437 $
Famille monoparentale avec un enfant de 3 ans	20 197 $	16 158 $	18 057 $	21 806 $	25 411 $
Couple avec deux enfants (un seul revenu)	28 563 $	22 851 $	25 499 $	30 508 $	33 403 $

* Selon la MPC pour les localités de moins de 30 000 habitants – donnée de 2008 (indexée 2010)

Source : Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p. 42-44.

Quelques constats : situation des personnes seules

La cible de 100 % de la MPC correspond, pour une personne seule, à un revenu disponible d'un peu plus de 14 000 $ (donnée de 2008, indexée en dollars de 2010). La cible de 80 % correspond quant à elle à un revenu disponible annuel d'un peu plus de 11 000 $, toujours pour une personne seule, alors que le revenu disponible d'une personne prestataire de l'aide sociale sans contraintes à l'emploi et vivant seule était de 7 655 $ en janvier 2011. Dans ces conditions, comment une personne peut-elle arriver à répondre à ses besoins de base?

Le rapport ministériel le souligne d'ailleurs : la situation des personnes seules est particulièrement préoccupante. C'est encore plus criant pour les personnes seules prestataires de l'aide sociale.

---

24. Les revenus disponibles illustrés ici ont augmenté en 2011, à la suite notamment de l'augmentation du salaire minimum à 9,65 $ l'heure. Ainsi, le revenu disponible pour une personne seule travaillant 35 heures par semaine au salaire minimum est, en 2011, de 16 677 $.

Si l'on considère les données suivantes, à titre d'exemples, il est clair qu'en deçà de cette cible minimale de 80 % du seuil de référence de la MPC, la santé et la sécurité des personnes sont gravement compromises.

	Revenu annuel disponible	**Revenu mensuel disponible**
Personne seule prestataire de l'aide sociale, sans contraintes à l'emploi	**7 655 $**	**638 $**
Dépenses		
Loyer mensuel moyen – studio, incluant ou non les coûts de l'énergie (RMR de Montréal, avril 2011)[25]	6 240 $	520 $
Coût de l'alimentation pour une personne (en septembre 2011), selon le Dispensaire diététique de Montréal	3 240 $	270 $
Coût mensuel du transport en commun, autobus et métro (Ville de Montréal, 2011)	873 $	72,75 $
Ce qu'il manque pour se vêtir, payer l'électricité et le chauffage (s'ils ne sont pas inclus), le téléphone, les loisirs, acheter des produits d'hygiène et de soins personnels ainsi que des médicaments non prescrits tels que sirops, Tylenol, etc.	**-2 698 $**	**-225 $**

Toujours selon le rapport ministériel, pour une personne seule travaillant 35 heures par semaine au salaire minimum, le revenu annuel disponible se chiffre à 16 497 $. Si elle travaille 16 heures, il est de 11 598 $, soit 81 % de la MPC (le Comité recommande qu'une personne travaillant 16 heures par semaine au salaire minimum ait au moins 100 % de la MPC). Refaisons le même exercice pour ces revenus :

	Revenu annuel disponible	**Revenu mensuel disponible**
Personne seule travaillant 16 heures par semaine au salaire minimum	**11 598 $**	**966 $**
Dépenses		
Loyer mensuel moyen – studio, incluant ou non les coûts de l'énergie (RMR de Montréal, avril 2011)	6 240 $	520 $
Coût de l'alimentation pour une personne (en septembre 2011), selon le Dispensaire diététique de Montréal	3 240 $	270 $
Coût mensuel du transport en commun, autobus et métro (Ville de Montréal, 2011)	873 $	72,75 $
Ce qu'il reste pour se vêtir, payer l'électricité et le chauffage (s'ils ne sont pas inclus), le téléphone, les loisirs, acheter des produits d'hygiène et de soins personnels ainsi que des médicaments non prescrits tels que sirops, Tylenol, etc. Pour cette personne, il faut également penser aux dépenses liées au fait d'occuper un emploi.	**1 245 $**	**103 $ par mois soit 26 $ par semaine** **Pour une personne travaillant 35 heures par semaine, il reste 128 $ par semaine**

25. Selon le *Rapport sur le marché locatif - Faits saillants - Québec*, printemps 2011, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Les couples sans enfants

Quant au revenu disponible des couples sans enfants, celui-ci n'atteint pas 80 % de la MPC, à moins que l'un des deux travaille 16 heures par semaine au salaire minimum. À 35 heures, toujours avec un seul revenu de travail, le revenu disponible dépasse très légèrement les 100 %. Si les deux personnes sont prestataires de l'aide sociale, ce même couple sans enfants bénéficie d'un revenu disponible de 11 729 $, soit à peine 58 % de la MPC.

Même si assurer un revenu minimum à toutes et à tous représente des dépenses à court terme, le Comité est convaincu qu'il s'agit d'investissements à moyen et long termes. Pour pouvoir s'intégrer de façon durable au marché du travail, les personnes doivent au préalable ne pas être constamment en situation de survie. De plus, le Comité le réitère, il faut voir la participation à la société au-delà de l'occupation d'un emploi rémunéré. Selon l'étude du Conseil national du bien-être social déjà citée, en 1998, la valeur totale du travail dans l'économie non marchande atteignait 297 milliards 300 millions de dollars, soit 33 % du PIB canadien[26].

2. Favoriser le maintien ou l'intégration en emploi des travailleurs à faibles revenus, notamment par des suppléments à leurs revenus de travail.

En ce qui concerne les travailleuses et les travailleurs à faibles revenus, en plus des mesures mentionnées plus haut dont la hausse annuelle du salaire minimum, plusieurs autres moyens ont été mis de l'avant dans le cadre du Pacte pour l'emploi et du Pacte pour l'emploi plus. Citons, à titre d'exemples, la prime au travail, la prime au travail adaptée, la prime au travail à l'intention des prestataires de longue durée de l'aide sociale. Citons également une bonification de la prestation fiscale fédérale pour revenu de travail au bénéfice des personnes seules et des couples sans enfants.

De plus, l'une des mesures mises en place, déjà réclamée par le Comité consultatif, a permis l'élargissement du Programme de soutien pour les travailleurs licenciés collectivement à toutes les régions et à tous les secteurs d'activité.

Par ailleurs, on peut constater une augmentation significative du nombre de personnes sans soutien public du revenu aidées par une mesure d'Emploi-Québec, ce qui est positif étant donné les besoins de ces personnes[27]. Ainsi, cette clientèle constituait 12 % des nouveaux participants aux interventions des services publics d'emploi en 2000-2001; cette proportion est passée à 20 % en 2009-2010.

---

26. *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, CNBE, p. 18.

27. Il s'agit des personnes qui n'ont pas accès à un régime public de soutien du revenu tel que l'assurance-emploi et les prestations d'un programme d'aide financière de dernier recours. Les personnes en emploi sont assimilées aux personnes sans soutien public du revenu et, sous certaines conditions, peuvent être admissibles à certaines des mesures d'Emploi-Québec, http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=6189&table=0#14, [page consultée le 24 octobre 2011].

Selon le rapport annuel 2009-2010 d'Emploi-Québec, « L'apport du Pacte est tangible, car il a contribué à infléchir la tendance des dernières années où la clientèle des programmes d'assistance sociale participait de moins en moins aux interventions des services publics d'emploi. Rappelons que le profil d'employabilité de ces personnes tend à s'alourdir d'autant plus que les prestataires les moins éloignés du marché du travail ont quitté l'aide à la faveur de la conjoncture économique favorable qui a longtemps eu cours. » Ce qui semble indiquer que, quand il y a des possibilités d'emploi, ces personnes sont intéressées. Le Pacte pour l'emploi semble, de plus, avoir rendu accessibles pour elles certaines mesures plus appropriées.

Selon le même rapport : « Les évaluations ont démontré que, malgré un taux d'emploi plus faible que la moyenne, comme le révèle cet indicateur [taux d'emploi], c'est pour cette clientèle [assistance sociale] que l'effet net de l'intervention des services publics d'emploi est le plus marqué ». Étant donné que la majeure partie des fonds attribués aux services d'emploi sont de source fédérale et qu'ils doivent avant tout servir à une clientèle prestataire ou admissible à l'assurance-emploi, peut-on parler, malgré les améliorations apportées, de sous-financement des mesures d'insertion en emploi, surtout des mesures de longue durée?

L'amélioration de l'aide à l'emploi, notamment dans le cadre du Pacte pour l'emploi, est un gain important. Toutefois, certaines questions sont soulevées quant à la poursuite des investissements à l'échéance de l'entente avec le gouvernement fédéral. Une autre question a trait au plafonnement des sommes investies, qui se traduit dans les faits par une diminution des services, si on tient compte de l'indexation des coûts.

Il faut par ailleurs, comme il a déjà été mentionné, faire attention de **ne pas associer le droit à un revenu décent au seul fait d'occuper un emploi rémunéré**. L'emploi constitue bien sûr, à certaines conditions, un moyen privilégié pour sortir de la pauvreté. La dignité d'une personne ne peut cependant dépendre de son seul statut d'emploi, et le filet de sécurité sociale et économique doit permettre d'assurer cette dignité.

Dans le rapport ministériel, il est affirmé que les ménages dont le revenu est le fruit d'un travail à temps plein rémunéré au salaire minimum, et qui travaillent toute l'année, affichent généralement des revenus disponibles plus élevés que les seuils de la MPC. Cependant, il faut d'abord occuper un tel emploi à temps plein et à long terme. **Il importe ici de souligner que les emplois précaires sont trop souvent les seuls disponibles pour les personnes qui ont des difficultés ou qui ont été longtemps absentes du marché du travail**. On assiste alors à un aller-retour de l'aide sociale vers l'emploi et de l'emploi vers l'aide sociale.

Selon une étude réalisée pour le compte du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale auprès de personnes prestataires éloignées du marché du travail[28], la majorité de ces personnes se disent prêtes à retourner travailler. Cependant, plusieurs mentionnent certaines conditions dont un emploi durable correspondant à leurs compétences et intérêts, un salaire décent et des conditions de travail respectables. Plusieurs considèrent que leurs chances de décrocher un emploi sont faibles, puisque les employeurs exigent une expérience de travail et entretiennent des préjugés à l'égard des prestataires.

---

28. *Groupes de discussion auprès de prestataires de l'aide sociale éloignés du marché du travail, sur les motifs de participation et de non-participation aux mesures d'Emploi-Québec*, Léger Marketing, 2008, p. 3 et 11.

La question de l'incitation au travail

La réponse ministérielle, comme il a déjà été mentionné, semble fortement s'appuyer sur l'étude réalisée par le CIRPEE à la demande du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette étude économétrique apparaît incomplète au Comité et elle ne tient pas compte des réalités diverses des prestataires de l'aide sociale et des multiples raisons qui influent sur les décisions des personnes : peut-on réellement expliquer ces décisions en les réduisant à une simple équation mathématique? Selon les principaux constats d'une étude réalisée par Léger Marketing pour le compte du Ministère toutes les personnes prestataires aspirent à sortir de l'aide sociale à plus ou moins long terme, mais alors que certaines n'ont besoin que d'un coup de main, d'autres ont besoin d'un soutien plus important[29].

L'argument de l'incitation au travail ne se confirme pas quand on regarde les données de sorties de l'aide sociale des responsables de famille monoparentale : il s'agit en effet de l'un des groupes qui ont le plus bénéficié de l'amélioration de leurs revenus, et aussi l'un de ceux qui entrent le moins et sortent le plus de l'aide sociale. Ainsi, selon le rapport ministériel, on peut constater, entre 2003 et 2010, une baisse de 20,8 % des familles monoparentales prestataires d'une aide financière de dernier recours, par rapport à une baisse de 8,5 %, si on considère l'ensemble des prestataires.

Nombre de personnes qui travaillent, peinent en réalité à sortir de la pauvreté, d'autant plus que les règles de l'assurance-emploi ont fait en sorte de diminuer le nombre de personnes qui y sont admissibles. Par exemple, entre septembre 2010 et août 2011, le tiers des personnes adultes nouvellement admises à l'aide sociale l'ont été pour les raisons suivantes : fin des prestations d'assurance-emploi, perte d'emploi sans assurance-emploi ou prestations d'assurance-emploi insuffisantes.

Le Comité ne croit pas au postulat selon lequel une aide trop généreuse peut avoir un effet « désincitatif » sur l'emploi. Par ailleurs, même si le revenu est évidemment très important, le Comité ne croit pas non plus que les personnes choisissent une option de vie seulement en considérant sa rentabilité économique. Même si l'aide était plus généreuse, le Comité ne pense pas que des personnes choisiraient délibérément de quitter un emploi, même au salaire minimum.

Ce postulat purement économique apparaît plutôt arbitraire et il fait abstraction des difficultés propres aux personnes selon leur situation et leur vécu. Il semblerait que fournir aux personnes des ressources suffisantes leur assurant un minimum de sécurité leur permettrait de consacrer leur temps à autre chose qu'à la survie et serait ainsi plus incitatif au travail.

Par ailleurs, il faut tenir compte d'autres facteurs. Ainsi, des consultations menées auprès de prestataires font ressortir qu'une crainte subsiste quant aux possibilités d'améliorer réellement leur situation en retournant sur le marché du travail et à la perte de certains avantages liés aux prestations d'assistance sociale (carte-médicaments, prestations spéciales, etc.). En effet, souvent, les seuls emplois disponibles pour des personnes qui ont peu ou qui n'ont pas d'expérience de travail sont des emplois précaires et faiblement rémunérés. Cette situation crée une insécurité bien réelle quant à la transition incertaine entre l'assistance sociale et l'emploi, et aux difficultés appréhendées et réelles dans le cas où cela ne fonctionnerait pas et que la personne devrait retourner à l'aide sociale.

---

29. *Groupes de discussion auprès de prestataires de l'aide sociale éloignés du marché du travail, sur les motifs de participation et de non-participation aux mesures d'Emploi-Québec*, Léger Marketing, 2008, p. 6 (Faits saillants).

Si on veut parler d'incitation au travail, il faut par contre faire en sorte que les prestataires d'assistance sociale qui quittent l'aide puissent améliorer de façon significative et durable leur situation. Pour ces personnes, après un premier montant de revenu de travail exclu de 200 $ pour une personne adulte prestataire de l'aide sociale[30], au fur et à mesure que le revenu du ou de la prestataire croît, la prestation est amputée d'un montant équivalent, appliquant donc un taux marginal effectif d'imposition assez élevé.

Encore là, certaines mesures ont été mises en place et même bonifiées dans le cadre du Pacte pour l'emploi, telles que la prime au travail et la hausse du salaire minimum. Cependant, on ne peut dire que le fait de travailler, même à temps plein, permet de sortir de la pauvreté.

Sans un changement profond de la fiscalité, il ne semble guère possible, à l'heure actuelle, d'envisager bâtir un régime de soutien du revenu qui permette de faire en sorte que les travailleuses et les travailleurs pauvres puissent améliorer de façon significative leur niveau de vie, au fur et à mesure qu'ils augmentent leur effort de travail et acquièrent des expériences et des compétences.

3. **Rendre accessibles des services en matière de santé, de services sociaux et d'éducation qui soient adaptés aux besoins spécifiques des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale.**

Plusieurs mesures ont été mises en place pour améliorer l'accès aux services de base pour les personnes à faible revenu, notamment la gratuité de la plupart des médicaments prescrits pour certaines clientèles et la hausse du seuil d'admissibilité à l'aide juridique. D'autres mesures, qui ne ciblent pas particulièrement les personnes à faible revenu, ont également contribué à améliorer le sort de ces dernières.

Un exemple présenté dans la recherche du Conseil national du bien-être social citée plus tôt est très éloquent à cet égard. Il concerne l'incidence du programme de services de garde du Québec, créé en 1997, sur la pauvreté. L'étude cite des données compilées par l'Institut de la statistique du Québec selon laquelle le taux de pauvreté chez les mères seules a baissé, entre 2000 et 2007, de 20 points de pourcentage au regard de la MPC, par rapport à 12 points pour l'ensemble du Canada[31]. Nous pouvons être fiers des résultats, les maintenir et continuer de les améliorer.

Comme il a été mentionné précédemment, l'instauration d'un crédit d'impôt pour la solidarité peut aider les personnes à faible revenu à faire face aux hausses des taxes et des tarifs des services publics. Par contre, on peut se demander si le soutien qu'il fournit sera à la hauteur des besoins.

Par ailleurs, une mesure annoncée l'an dernier par le gouvernement du Québec est en totale contradiction avec cet objectif : il s'agit de la contribution santé, un impôt régressif non modulé selon le revenu. À partir d'un certain seuil, selon la situation familiale (seuil qui n'est pas très élevé), les contribuables doivent payer l'intégralité de la contribution santé qui s'établira à 200 $ en 2012. Une telle dépense fait de toute évidence plus mal à une personne gagnant un revenu annuel de 20 000 $ qu'à une personne dont le revenu s'élève

---

30. Il s'agit de 300 $ pour un couple prestataire de l'aide sociale et de 100 $ pour une personne adulte ou un couple prestataire de la solidarité sociale.

31. *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, p. 68.

à 100 000 $. Des contribuables devront peut-être, pour payer cette contribution, se priver de nourriture ou de médicaments, ce qui risque d'avoir des conséquences négatives sur leur santé.

On peut aussi se questionner sur les conséquences de la hausse importante des frais de scolarité pour les études universitaires à compter de 2012. Il est à craindre qu'une telle hausse, malgré une certaine bonification apportée au Programme de prêts et bourses, risque de freiner la poursuite d'études supérieures pour les jeunes de milieux moins favorisés. Pourtant, il est reconnu que la formation a une influence très importante sur la prévention de la pauvreté.

De même, les compressions dans les systèmes de santé et d'éducation annoncées récemment soulèvent également beaucoup d'inquiétude quant à l'accès à des services publics de qualité.

Il est important de préserver l'accès à des services publics de qualité pour les personnes en situation de pauvreté d'autant plus que, comme le dit si bien le rapport ministériel, un ensemble de services publics universels ou ciblés permet d'assurer le filet de protection économique et sociale.

4. **Favoriser, pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable, de même qu'à une information simple et fiable qui leur permette de faire des choix alimentaires éclairés.**

La pauvreté a des effets dévastateurs sur la santé. En 2002, un rapport de la Direction de la santé publique de Montréal révélait un écart important entre l'espérance de vie des populations pauvres et celle des populations riches, écart pouvant atteindre treize ans selon le quartier. Des variations très importantes sont encore signalées dans le rapport 2011 de cet organisme. Ainsi, en 2006-2008, par exemple, l'espérance de vie des résidentes et résidents du territoire du CLSC Hochelaga-Maisonneuve était de 74,2 ans, alors qu'elle était de 85 ans pour les résidentes et résidents de Saint-Laurent, soit une différence de 11 ans. De même, le taux de mortalité des jeunes de moins de 20 ans est deux fois plus élevé chez les plus pauvres[32].

L'inquiétude de ne pouvoir se procurer régulièrement une quantité suffisante de nourriture engendre un stress énorme. Selon une étude de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, le risque d'éprouver un sentiment de détresse ou de traverser un épisode dépressif majeur est trois fois plus élevé chez les personnes en situation d'insécurité alimentaire que chez celles qui vivent en sécurité alimentaire[33].

Selon une publication récente du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, « au Québec, **on commence à craindre une forte hausse des prix dans le secteur de la distribution alimentaire à la suite de cette montée des prix des denrées agricoles**[34]. » Beaucoup de produits de

---

32. *Les inégalités sociales de santé à Montréal, le chemin parcouru*, rapport du directeur de santé publique 2011, sous la direction scientifique et la coordination de Marie-France Raynault, Centre Léa-Roback, synthèse, p. 4-5.

33. www.vivresansfaim.com, Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, [page consultée le 5 septembre 2008].

34. Félicien HITAYEZU, BIOClips+, *Regard sur l'industrie agroalimentaire*, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction des études et des perspectives économiques, vol. 14, no 1, mai 2011.

base sont touchés par ces hausses, notamment les produits à base de céréales, les légumes frais, le poisson, les fruits frais et la viande de bœuf. Entre 2005 et 2010, l'indice des prix à la consommation pour les aliments a augmenté de 15 %, alors que l'indice général des prix à la consommation (sans l'alcool et le tabac) montait de 9,8 %.

On sait que **la dépense pour l'alimentation est habituellement la première comprimée quand survient un imprévu, étant l'une des rares dépenses de base compressibles**, par comparaison avec le coût du logement, d'autant plus que ce dernier ne cesse d'augmenter. Plusieurs personnes en situation de pauvreté se retrouvent devant un dilemme : acheter des aliments ou leurs médicaments. Quel que soit le choix qu'elles feront, celui-ci risque d'avoir des répercussions négatives très importantes sur leur santé. L'insuffisance de nourriture a également un impact sur la réussite scolaire des enfants. Comment se concentrer quand on a le ventre vide?

Une participante, lors de la journée de réflexion organisée par le Comité consultatif sur les cibles d'amélioration du revenu, en octobre 2008 a déclaré : « une fois par semaine, il faut que je fasse une journée de famine afin que je puisse finir le mois avec quelque chose sur ma table ».

La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) de l'Organisation des Nations unies reconnaît pour toutes et tous le droit à un revenu suffisant pour assurer leur santé, leur bien-être et ceux de leur famille, notamment pour l'alimentation. Plus récemment, la Déclaration du Sommet alimentaire mondial de 1996 réaffirmait le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim. Les pays signataires s'engageaient à parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et à déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, comme objectif immédiat, à réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard.

Même si les conséquences de la flambée des prix de certains aliments au niveau mondial sont moins dramatiques dans les pays du nord, ce sont évidemment, là aussi, les personnes les plus pauvres qui en font les frais. Selon une évaluation faite sur le coût d'un panier de provisions nutritif par le Dispensaire diététique de Montréal (DDM), il en coûtait quelque 210 $ par semaine en septembre 2011 à une famille de quatre personnes pour se nourrir adéquatement à Montréal[35].

Idéalement, selon le DDM, pour équilibrer le budget de confort minimum, le logement devrait représenter 30 % ou moins du revenu et l'alimentation, 34 %. Pourtant, leur étude a révélé que la portion des dépenses pour le logement des gens à faible revenu représentait 46 % de leur revenu et l'alimentation, seulement 21 %. Le DDM en est également venu à la conclusion que le prix des aliments de base grimpe davantage que les autres aliments ce qui compromet la qualité de l'alimentation de ces personnes.

L'augmentation, année après année, du recours aux banques alimentaires est un autre indice de l'appauvrissement des personnes et des familles. Au Québec, en mars 2011, 155 539 personnes ont eu recours à une banque alimentaire, soit une légère augmentation par rapport à 2010, mais une augmentation de 22 % par rapport à 2008[36]. Parmi ces personnes :

- 38,5 % sont des enfants;
- 9,4 % déclarent avoir des revenus d'emploi;
- 6,7 % sont des prestataires de l'assurance-emploi;
- 60,7 % sont des prestataires d'une aide financière de dernier recours.

---

35. *Coût du panier à provisions nutritif*, septembre 2011, Dispensaire diététique de Montréal.
36. *Bilan-faim 2011*, Association canadienne des banques alimentaires, p. 6.

Ces données démontrent que 16 % des personnes aidées par une banque alimentaire au Québec ont un lien avec l'emploi, alors que l'on continue de répéter que l'emploi est le meilleur moyen de sortir de la pauvreté; ce qui est vrai, mais, on le voit bien, à certaines conditions.

Le seul moyen d'assurer la sécurité alimentaire est de faire en sorte que toutes et tous aient accès à un revenu suffisant pour combler leurs besoins de base, dont une saine alimentation. Il faut, de plus, mettre en place les mesures nécessaires afin que les personnes plus vulnérables ne voient pas leurs conditions de vie se détériorer au fil des ans, au gré des hausses des tarifs des services publics et de l'augmentation du coût des biens et services de première nécessité.

5. Favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri.

La concrétisation du droit au logement, c'est l'un des objectifs que s'est donné le Québec dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en assurant l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri[37].

Des investissements substantiels dans le logement social ont été faits par le gouvernement du Québec au cours des dernières années, soit, selon le rapport de la ministre, 1 milliard 878 millions de dollars entre 2003 et 2010. En fait, comme il est mentionné dans ce rapport, l'amélioration de l'accès à des logements sociaux et abordables fait partie des principales mesures du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Sur un engagement de 32 000 nouveaux logements sociaux pris par le gouvernement du Québec, 20 837 avaient été livrés au 31 mars 2011[38] et la majeure partie des logements restants étaient en voie de réalisation. Par contre, selon une estimation du Front d'action populaire en réaménagement urbain, il manquerait encore 50 000 logements sociaux. Actuellement, la liste d'attente comprend 38 380 demandes, et le délai moyen d'attente est de 45,5 mois, ce qui laisse craindre que certaines personnes et familles n'auront jamais accès à un tel logement.

Pour la plupart des ménages canadiens et québécois, le logement constitue la dépense la plus importante. Il est généralement admis qu'un ménage devrait consacrer au logement moins de 30 % de son revenu brut[39]. Malheureusement, pour les ménages à faible revenu, c'est rarement le cas, à moins de bénéficier d'un logement social. Parfois, pour ces ménages, le coût du logement peut représenter jusqu'à 50 %, et même plus, de leurs revenus totaux. Selon la Société canadienne d'hypothèque et de logement, **les personnes vivant seules ou au sein de familles monoparentales dirigées par une femme sont les plus susceptibles de consacrer au logement un montant supérieur au seuil d'abordabilité**. Il en est

---

37. *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., chapitre L-7, article 9.
38. *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Société d'habitation du Québec, p. 90.
39. *La dynamique de l'abordabilité du logement*, Le point en recherche, Série socio-économique 08-002, Société canadienne d'hypothèque et de logement, janvier 2008 p. 1.

de même, quoique de façon moins persistante, des personnes handicapées, des personnes immigrantes récentes et des ménages autochtones vivant hors des réserves[40].

Au Québec, 35,6 % des ménages locataires consacrent 30 % ou plus de leur revenu annuel total pour se loger, ce qui se traduit, selon la Société canadienne d'hypothèque et de logement, par un risque accru de connaître des difficultés financières. Cette proportion s'élève à 46,1 % des ménages locataires d'une seule personne, ou de deux personnes ou plus non apparentées[41]. Entre 2010-2011, selon la Régie du logement[42], il y a eu 45 585 demandes introduites ou relancées pour non-paiement de loyer. À titre de comparaison, durant le ralentissement économique de 2008-2009, il y en avait eu 46 818, soit un nombre à peine plus élevé, ce qui peut laisser entendre que les difficultés des locataires sont à peu près constantes d'une année à l'autre.

« Si on regarde le portrait de la situation du logement et qui paie le plus cher pour se loger en fonction de ses revenus, c'est à peu près invariablement les personnes seules [...]. Mais il y a de plus en plus de personnes seules. **Les personnes seules, c'est quasiment 50 % des locataires au Québec.** »[43]

La hausse du loyer moyen au Québec a été de 3,8 % en 2010, bien au-delà de l'inflation. Pourtant cette hausse est bien supérieure aux recommandations de la Régie du logement qui suggérait une augmentation se situant entre 0,8 % et 1 %, selon les caractéristiques du logement[44].

En parallèle à ces hausses importantes du coût du logement, on note une augmentation du recours aux refuges pour personnes itinérantes, même durant l'été, en 2011, à Montréal, ce qui n'est généralement pas le cas en cette période de l'année. Même si le logement n'est pas la seule solution au problème de l'itinérance, il en est une condition essentielle.

En plus des logements sociaux, certaines aides financières sont accessibles aux ménages à faible revenu, notamment l'allocation-logement. En ce qui concerne ce programme, un pas important a été franchi en élargissant son accessibilité aux personnes seules âgées de 54 ans et aux couples dont une des personnes est âgée de 54 ans. Auparavant, l'âge d'admissibilité était de 55 ans. L'objectif, sur une période de cinq ans, est de rendre ce programme accessible aux personnes de 50 ans ou plus. Dans son avis sur les répercussions de vieillir seul sur la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité avait, pour sa part, recommandé que ce programme soit élargi aux personnes âgées de 45 ans et plus, le groupe des 45-64 ans étant celui le plus à risque de pauvreté persistante grave.

L'allocation mensuelle moyenne versée dans le cadre du programme d'allocation-logement est de 56 $ (d'octobre 2009 à septembre 2010) et le montant maximal de l'aide, soit 80 $ par mois, n'a pas été indexé depuis la création du programme en 1997, alors que les coûts du loyer ont progressé de façon significative depuis. Il semblerait par ailleurs que ce programme ne soit pas suffisamment connu et que, en conséquence, des personnes qui sont admissibles n'y ont pas accès dans les faits. Comment expliquer

---

40. *Ibid.*, p. 8 et 9.
41. Institut de la statistique du Québec, www.stat.gouv.qc.ca [page consultée le 14 octobre 2011.]
42. *Rapport annuel 2010-2011*, Régie du logement, p.67.
43. Intervention de François Saillant, du Front d'action populaire en réaménagement urbain, lors de la journée de réflexion organisée par le Comité consultatif sur les cibles d'amélioration du revenu, en octobre 2008.
44. Note socio-économique, *Logement 2010 : Différents visages de la crise*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, juillet 2010.

autrement la baisse du nombre de ménages qui en bénéficient? Par exemple, ce nombre était de 117 248 en 2008, de 110 600 en 2009 et de 106 444 en 2010[45]. Il faut souligner, entre autres, qu'auparavant, les prestataires de l'assistance sociale recevaient automatiquement l'allocation-logement s'ils y avaient droit; maintenant, ils doivent en faire la demande.

Le gouvernement du Québec investit sans contredit des sommes importantes dans le logement social. Toutefois, malgré des avancées indéniables, on peut craindre un ralentissement des efforts dans le contexte du retour à l'équilibre budgétaire. D'ailleurs, le budget 2011-2012 semble donner un signe de ce ralentissement. De 3 000 logements sociaux ou communautaires promis par année au minimum dans le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015, on passe à un engagement de 2 000 pour 2011-2012 et ce, malgré le nombre de personnes inscrites sur la liste d'attente.

Par ailleurs, des espoirs avaient été suscités par l'injection en 2010-2011 d'une somme de 14 millions de dollars en subventions additionnelles pour venir en aide aux régions éloignées et aux régions où il n'y a pas de marché locatif en raison de la non-rentabilité d'un tel marché. Dans ces régions, les municipalités voient souvent la part qui leur est demandée pour la construction de logements sociaux grimper jusqu'à 40 ou 50 % du coût des projets, alors que dans les autres régions, la contribution moyenne est d'environ 15 %. Ces municipalités n'ont pas ces moyens, et les subventions additionnelles leur étaient d'un grand secours. Pourtant, de telles subventions n'apparaissent plus au budget 2011-2012. Déjà, les subventions n'étaient pas toujours suffisantes compte tenu de l'augmentation importante du coût des terrains au cours des dernières années et des difficultés propres aux différents milieux.

La Société d'habitation du Québec (SHQ) a déjà affirmé que toute mesure visant à accroître l'offre de logement devrait être ciblée vers le logement adéquat et à un coût abordable pour les ménages à revenu modeste. Toujours selon la SHQ, toute nouvelle mesure ne devrait pas avoir pour effet de stimuler la construction locative de logements haut de gamme, même au nom d'un supposé effet bénéfique sur la libération de logements rendus ainsi disponibles pour les groupes moins fortunés de la population[46].

Enfin, il ne faut pas passer sous silence le désengagement du gouvernement fédéral dans le logement social depuis 1993, et les montants somme toute minimes qu'il y investit depuis.

C'est un fait reconnu que l'accès à un logement convenable et abordable est à la base de la possibilité pour une personne de participer pleinement à la société. Il est généralement admis que le logement est un déterminant majeur de la santé des individus. Selon l'Organisation mondiale de la santé, parmi tous les facteurs environnementaux, le logement serait même celui qui est le plus fortement associé à la santé et à l'espérance de vie. De plus, lorsque les sommes affectées au logement prennent une trop grande part dans leur budget, les personnes et les familles à faible revenu se voient souvent contraintes de couper dans d'autres dépenses pourtant essentielles, telles que l'alimentation ou les soins de santé, une situation qui a évidemment un effet dévastateur sur leur état de santé.

---

45. *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Société d'habitation du Québec, p. 90-91.

46. *Mémoire de la Société d'habitation du Québec* présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, Mandat d'initiative sur le logement social et abordable, Société d'habitation du Québec, 2002.

CONCLUSION

L'importance de combattre la pauvreté semble faire consensus au Québec, tant dans un souci de préserver la cohésion sociale et d'assurer la croissance économique que pour une simple question de justice sociale.

Avec son Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015, le gouvernement du Québec souhaitait « donner une nouvelle impulsion à la démarche collective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Il reconnaissait que toutes et tous ont le droit de vivre dans la dignité, avec un niveau de vie suffisant, et il ajoutait qu'il entendait tout faire pour qu'ils et elles puissent y arriver. C'est également ce que proposait le Comité consultatif dans son avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles.

Le Comité propose des cibles qui s'appuient sur des principes et des choix politiques et il demeure convaincu que la seule façon de réaliser et de mesurer les progrès dans la lutte contre la pauvreté est de se fixer des cibles précises et mesurables, et de tendre vers l'atteinte de ces cibles dans un délai déterminé.

La lutte contre la pauvreté ne relève pas uniquement du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale; il s'agit d'un projet de société auquel sont conviés l'ensemble des institutions publiques et des acteurs sociaux et économiques. Pour mettre en application les recommandations faites par le Comité, il faudra, dans le contexte actuel, **une volonté collective de poursuivre les efforts pour gagner le combat contre la pauvreté.** Il faudra aussi que tous les acteurs de la société prennent conscience que les coûts de cette pauvreté touchent chaque personne et que nous sommes toutes et tous concernés par les solutions à mettre de l'avant, en commençant par changer nos regards et surmonter nos préjugés.

Le Comité reconnaît aussi que ses propositions exigeront des investissements assez importants et que, pour les mettre en application, des changements majeurs devront être réalisés. Toutefois, ces investissements et ces changements peuvent être graduels. « Le Québec a su conserver une solidarité collective, comme en témoigne un éventail de services publics et de protections sociales plus développé que ce qu'on connaît dans la plupart des États voisins[47]. » Pour se donner la marge de manoeuvre nécessaire au maintien du filet de sécurité sociale et à l'amélioration des revenus des personnes et des familles, le Québec devra revoir sa fiscalité pour la rendre plus équitable.

Comme il est mentionné plus haut dans ce document, des progrès notables ont été réalisés pour les familles avec enfants au cours des dernières années. Cependant, certains groupes de la population continuent de survivre dans des conditions précaires qui affectent leur santé et handicapent leurs chances d'intégration, notamment les couples sans enfants et les personnes seules en situation de pauvreté. Le Comité consultatif est d'avis que le gouvernement doit prendre l'engagement de régler cette situation graduellement. Même si on ne peut réaliser tout cela en même temps, c'est ce vers quoi on doit tendre le plus rapidement possible.

Le type d'étude économétrique sur laquelle le rapport ministériel semble basé en bonne partie peut causer des biais et maintenir des préjugés qui nuisent à la recherche des véritables solutions. L'accent mis sur l'incitation au travail peut laisser entendre que les prestataires y sont réfractaires, alors que dans les faits, ils ont surtout besoin d'un soutien adéquat, dont, en premier lieu, un revenu leur permettant de vivre dignement, et d'avoir accès aux moyens de s'en sortir.

---

47. *Planification et orientations 2006-2009*, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté, 2007.

Par ailleurs, la distinction entre les prestataires considérés sans contraintes à l'emploi et ceux qui ont des contraintes sévères à l'emploi tend à renforcer la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres, ces derniers profitant d'un système soi-disant trop généreux. L'abolition des catégories de prestataires de l'assistance sociale sociale en mettant un terme à cette distinction permettrait d'atténuer ces préjugés.

Les personnes en situation de pauvreté sont les plus aptes à déterminer leurs besoins et les obstacles auxquels elles font face; il faut donc les écouter davantage. Il faut réitérer notre conviction et notre confiance, à l'instar de l'esprit de la Loi, que ces personnes sont les premières à vouloir améliorer leur situation. Enfin, et c'est très important, **il faut leur donner un message d'espoir quant aux possibilités réelles d'y arriver.**

Les progrès accomplis au Québec au cours des dernières années démontrent clairement qu'il est possible de gagner le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, il faut continuer à regarder de façon réaliste le chemin qu'il reste à parcourir et en planifier les étapes. La seule question des finances publiques ne doit pas influencer la cible à atteindre; la détermination de cette cible doit être faite à partir des besoins des personnes et des coûts sociaux et économiques engendrés par le maintien en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'une partie significative de la population.

Lors de la journée de réflexion organisée par le Comité consultatif sur les cibles d'amélioration du revenu, Luc Godbout, professeur et chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, affirmait : « Je crois que c'est possible de concilier au Québec le développement social et la prospérité économique. Je crois qu'on a déjà commencé à le faire et qu'on n'en parle pas suffisamment. Il faut, par exemple, reconnaître l'apport des garderies à tarif réduit. C'est un bel exemple de politique familiale. C'est un bel exemple de lutte contre la pauvreté. C'est un bel exemple d'incitation au travail. »

Comme l'a exprimé l'une des membres du Comité consultatif, elle-même une personne en situation de pauvreté : « Si les personnes disposaient d'un peu plus d'argent, cela leur permettrait de mieux s'alimenter ou bien de se payer des biens qui sont requis pour aller travailler, comme les vêtements ou le transport en commun. » Est-ce là trop demander?

Si l'on veut vraiment atteindre pour 2013 la cible fixée par la Loi que le Québec s'est donnée, c'est-à-dire faire partie des sociétés industrialisées comptant le moins de personnes pauvres; si l'on est convaincu, comme il est mentionné à l'orientation 9 de la Stratégie gouvernementale de développement durable, que prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques sont au cœur même du développement durable, comme le sont l'efficience économique et la participation citoyenne; alors, une amélioration tangible de la situation des personnes les plus vulnérables semble incontournable. Le Québec peut et doit s'orienter dans cette direction. Les coûts humains, sociaux et financiers de la pauvreté sont si importants que nous n'avons pas les moyens de ralentir nos efforts.

Le Comité rappelle qu'il est prêt à poursuivre les échanges et à collaborer avec la ministre responsable de la Loi pour trouver des solutions concrètes afin d'améliorer la situation des personnes pauvres. Par ailleurs, bien que la mise en application de ses propositions nécessitera des investissements importants, il rappelle que cela peut se faire de façon graduelle. Enfin, il continue de croire, et des études récentes le confirment, que ces coûts seront moindres que ceux engendrés par la perpétuation de la pauvreté et de l'exclusion sociale et que ces investissements permettront de continuer de bâtir une société plus égalitaire où il fait bon vivre.